

RESTRUKTURISASI KEPARTAIAN
SEBAGAI TONGGAK PEMBANGUNAN POLITIK
DI INDONESIA

OLEH :

DRA. SUSANTI

NIP. 132 052 021

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

1 9 9 7

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan berkat dan anugerah-Nya, sehingga penulis berhasil menyelesaikan makalah dengan judul : "Restrukturisasi Kepartaian Sebagai Tonggak Pembangunan Politik di Indonesia".

Makalah ini dibuat untuk memenuhi pengembangan disiplin ilmu Pemerintahan/Politik yang telah berkembang demikian pesat sejalan dengan perkembangan masyarakat.

Penyusunan makalah ini tidak lepas dari pengarahan serta bantuan berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dekan FISIP dan rekan-rekan FISIP Universitas Terbuka.

Mengingat keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis, maka makalah ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan masukan dari berbagai pihak. Akhir kata semoga makalah ini dapat bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu Pemerintahan/Politik serta bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Jakarta, Maret 1997

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	3
BAB II PEMBAHASAN MASALAH	4
A. Perspektif Pembangunan Politik	4
B. Partai Politik Di Indonesia	7
C. Restrukturisasi Kepartaian sebagai Upaya Mencapai Stabilitas	12
BAB III KESIMPULAN	19
DAFTAR PUSTAKA	21

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 1 ayat 2, pasal 27 ayat 1, dan pasal 28 mengisyaratkan asas demokrasi sebagai asas pemerintahan negara Republik Indonesia.

Pasal 1 ayat 2 : Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 27 ayat 1 : Tiap-tiap Warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28 : Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.

Seperti umumnya negara demokrasi, maka dibentuklah partai-partai politik. Dengan demikian kehadiran partai dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia adalah sah dan mempunyai dasar hukum. Itulah sebabnya pada masa awal kemerdekaan Indonesia muncul berpuluh-puluh partai politik.

Demokrasi liberal yang menjadi dasar mekanisme pemerintahan tahun 1950-an, telah memberi kesempatan kepada partai-partai yang ada untuk memperebutkan kursi dalam badan perwakilan. Untuk pertama kalinya pada tahun 1955 diadakan pemilu untuk keanggotaan badan perwakilan. Dari 36 partai politik yang ada saat itu, hanya 1) 27 partai politik yang mendapat kursi dalam badan perwakilan.

Yang menarik dalam Pemilu 1955 adalah menghasilkan empat partai utama yaitu PNI, NU, Masyumi, dan PKI, akan tetapi kestabilan politik yang diinginkan melalui pemilu ternyata tidak dapat dicapai.

1). Bulkin, Farchan; Analisa Kekuatan Politik di Indonesia; LP3ES; Jakarta; 1985; hal 203.

Perdebatan-perdebatan dalam DPR dan Dewan Konstituante hasil pemilu selalu menyudutkan posisi partai. Sebab setiap partai hanya memperjuangkan kepentingan partainya sendiri, dan menjadikan negara sebagai alat sedangkan kedudukan pemerintah hanya menjadi pesuruh partai. Kata sepakat yang tidak pernah tercapai mengakibatkan negara dalam suasana kritis. Maka dikeluarkanlah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengisyaratkan kehidupan kenegaraan kembali kepada UUD 1945, diikuti pembubaran Konstituante dan DPR hasil pemilu. Penyebab ketidakstabilan ini adalah jumlah partai yang terlalu banyak, sehingga bersamaan dengan pelaksanaan Dekrit Presiden dilakukan pula pembubaran beberapa partai politik. Sehingga yang tinggal hanya 10 partai besar.

Jatuhnya orde lama ditandai dengan merosotnya peranan partai dan dibubarkannya PKI sampai dengan ke ormas-ormasnya. Pemerintah orde baru yang pragmatis menghendaki kestabilan politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi. Kestabilan politik ini bertujuan untuk menarik datangnya modal asing yang diharapkan dapat menunjang pembangunan. Untuk mewujudkan kestabilan nasional, pemerintah melakukan penyederhanaan kepartaian dan berusaha mengganti sistem kepartaian dari "ideology oriented" menjadi "programme oriented".

Upaya pemerintah orde baru dalam penataan kembali struktur kepartaian ini dilegalisasi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan Undang-undang ini jumlah partai di Indonesia disederhanakan, dari 10 partai pada pemilu 1971 menjadi 3 partai. Pertama, golongan

nasionalis, terdiri atas PNI, IPKI, Partai Murba, Parkindo, dan Partai Katolik. Kedua, golongan religius yang terdiri dari Parmusi, NU, PSII, dan Perti. Ketiga, kelompok kekarya yang terwakili dalam Golongan Karya. Dengan adanya pengelompokan (fusi) ini, maka sistem kepartaian di Indonesia ditandai dengan tiga partai politik, yaitu PDI, PPP, dan Golongan Karya.

Penataan kembali struktur kepartaian di Indonesia merupakan salah satu usaha pemerintah orde baru dalam melaksanakan pembangunan politik. Kalau dikaitkan dengan upaya ke arah kestabilan nasional, penggunaan pendekatan keamanan dengan restrukturisasi kepartaian itu sendiri yang tentunya hanya merupakan langkah awal dalam pembangunan politik di Indonesia.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang ada di Indonesia berkaitan dengan restrukturisasi kepartaian sebagai tonggak pembangunan politik adalah :

1. Bagaimana hubungan antara restrukturisasi kepartaian dengan upaya menata kembali aturan permainan yang sesuai dengan asas demokrasi Pancasila ?
2. Apakah arti restrukturisasi kepartaian sebagai tonggak pembangunan politik di Indonesia ?
3. Langkah-langkah apa yang telah dicapai Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan politik di Indonesia ?

BAB II PEMBAHASAN MASALAH

A. PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK

Berakhirnya Perang Dunia II mengakibatkan negara-negara bekas jajahan kolonialisme melepaskan diri dan menyatakan diri sebagai bangsa yang merdeka (baca negara berkembang atau negara baru). Administrasi warisan kolonial menjadi alat pertama dalam menjalankan mekanisme pemerintahan, tetapi ternyata sudah tidak memadai lagi dengan tuntutan kebutuhan yang telah berkembang. Akibatnya negara-negara yang baru merdeka ini meniru model pemerintahan negara-negara Barat. Nasionalisme yang masih tinggi membuat penguasa mencoba mengawinkan keefektifan sistem pemerintahan negara-negara Barat dengan kebudayaan domestik yang dicoba diaktualisasikan. Kekaguman penguasa terhadap sistem administrasi negara-negara Barat tidak cukup memberikan kemampuan memodifikasikan sistem itu ke dalam kerangka tradisi yang ada, sehingga penguasa gagal dalam mencoba mengadopsi sistem pemerintahan Barat. Hal ini menyebabkan sering bergantinya bentuk-bentuk pemerintahan yang diterapkan dalam kehidupan negara yang baru merdeka. Kesemuanya ini menunjukkan, sulitnya usaha untuk mencari jalan terbaik guna membentuk sistem pemerintahan yang bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan kultural, ekonomi, dan politik negara-negara yang bersangkutan.

Dari keadaan seperti ini, studi pembangunan politik dimulai. Para ahli ilmu politik berusaha menawarkan konsep-konsep pembangunan politik sebagai alternatif terbaik untuk memecahkan permasalahan tentang pencarian sistem kenegaraan yang tepat.

Para ahli menilai perkembangan negara-negara berkembang bertitik tolak pada kriteria yang diambil dari keadaan di Eropa dan Amerika, sehingga konsep-konsep yang ditawarkan bersandar pada nilai-nilai western. Dengan demikian konsep yang etnosentris menghasilkan penilaian yang kurang obyektif terhadap perkembangan negara-negara itu dalam bidang politik. Namun bagaimanapun etnosentrisme tidak harus menjadi kriteria untuk dengan mudah menolak suatu konsep, karena nilai-nilai asing pun kadang-kadang tertanam di negara-negara sedang berkembang sebagai warisan kolonial.

Lucian Pye menyimpulkan bahwa dalam istilah pembangunan politik selalu terkandung 3 ciri pokok, yaitu equity, capacity, dan differentiation.²⁾ Ciri equity umumnya berkaitan dengan budaya politik dan perasaan-perasaan mengenai keabsahan dan keterikatan pada sistem, dan ciri capacity mengkait dengan tingkat kemampuan sistem politik untuk mempengaruhi lingkungan kehidupan sosial ekonomi. Sedangkan ciri differentiation mengkait dengan masalah integrasi proses-proses dan struktur-struktur yang rumit, artinya ada spesialisasi yang didasarkan pada perasaan-perasaan integrasi yang utuh. Nampak sekali Pye berpegang pada konsep masyarakat yang sudah mapan. Hal ini menyebabkan Huntington mengkritik terhadap konsep Pye. Pendapat Pye dianggap Huntington sebagai parokial (sama sekali tidak mengharapkan perubahan yang komparatif yang diinisiasikan oleh sistem politik), karenanya menjadi ahistoris.

2). Pye, Lucian dalam Yahya Muhaimin dan Colin Mac Andrews; Masalah-masalah Pembangunan Politik; Gadjah Mada University Press; Yogyakarta; 1988; hal 5-7.

Huntington menekankan perlunya dibentuk lembaga-lembaga politik yang kuat.³⁾ Kegagalan negara-negara berkembang dikatakan bersumber pada lemahnya organisasi-organisasi politik, dan belum melembaganya prosedur-prosedur politik. Nampaknya Huntington terpukau oleh keberhasilan negara-negara komunis dalam melaksanakan pembangunan. Akan tetapi kenyataan juga menunjukkan bahwa pembangunan politik di negara sedang berkembang harus berawal dari organisasi politik yang kuat, dan stabilitas merupakan faktor yang harus diperhitungkan dalam pelaksanaan pembangunan.

David Apter mengatakan bahwa politik pada hakikatnya mengacu pada pengertian adanya hubungan antara penguasa dan yang dikuasai,⁴⁾ sekalipun tingkat interaksi itu sangat informal. Apabila kita berpedoman pada pendapat Apter, maka kita dapat menggunakan konsep pembangunan politik dari Pye dan Huntington secara bersama. Beranjak dari asumsi bahwa hubungan antara penguasa dan yang dikuasai harus selalu memuaskan kedua belah pihak, maka pembangunan politik tidak boleh berat sebelah. Artinya harus mencerminkan kepuasan antara penguasa dan yang dikuasai (masyarakat). Dengan demikian pembangunan politik adalah institusionalisasi organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik yang menuju equity, capacity, dan differentiation.

3). Huntington, Samuel P dalam Afan Gaffar; Beberapa Aspek Pembangunan Politik; Rajawali; Jakarta; 1983; hal 175.

4). Apter, David E; Pengantar Analisa Politik; LP3ES; Jakarta; 1987; hal 25.

Pengertian ini relevan, mengingat bahwa pada dasarnya pembangunan politik merupakan tanggapan negara-negara berkembang atas tekanan-tekanan yang bersifat ideologis-ekonomis.

B. PARTAI POLITIK DI INDONESIA

Mekanisme pemerintahan di Indonesia berdasar pada asas demokrasi, yaitu demokrasi Pancasila. Sebagai implementasi dari demokrasi Pancasila, maka dibentuk lembaga yang berfungsi sebagai wakil rakyat dalam mengartikulasikan kepentingan yaitu DPR. Di samping DPR terdapat pula lembaga tinggi negara lainnya sesuai amanat UUD 1945 yaitu DPA, MA, Lembaga Kepresidenan, dan BPK. DPR di sini berfungsi sebagai kekuatan kontrol terhadap eksekutif, hal ini terlihat secara implisit pada pasal 21 ayat 1 UUD 1945.

Pasal 21 ayat 1 : Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan Undang-undang.

Perangkat demokrasi ini dilengkapi wakil dari infrastruktur yang merupakan lembaga kontrol eksternal, yang terutama dijalankan oleh partai politik (parpol).

Partai politik biasanya dipandang sebagai organisasi pengatur konflik dalam masyarakat. Di samping itu parpol juga berjuang untuk memperoleh kekuasaan dan melaksanakan kekuasaan tersebut dengan menduduki jabatan-jabatan publik, bahkan sampai kepala negara ataupun pemerintahan suatu negara. Dengan demikian tidak salah kalau Sigmund Neuman mengatakan bahwa parpol merupakan organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan

perhatiannya kepada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁵⁾

Parpol sebagai organisasi assosiasional mempunyai fungsi-fungsi tertentu yang dapat dijalankan secara sendiri ataupun bersama-sama dengan struktur yang lain dalam suatu sistem politik. Almond menyebutkan fungsi-fungsi tersebut adalah sebagai alat sosialisasi politik, partisipasi politik, rekrutmen politik, komunikasi politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan dan pembuatan kebijakan.⁶⁾ Sejalan dengan fungsi ini, maka parpol mempunyai program, orientasi politik ideologis, serta basis sosio politik atau massa pendukung.

Duverger membedakan kepartaian dalam dua kategori, yaitu partai kader dan partai massa. Partai kader lebih menekankan pada peningkatan kualitas anggota dan tidak bertujuan untuk memenangkan pemilu. Sedangkan partai massa adalah partai politik yang didukung oleh wakil-wakil kelompok yang satu dengan yang lain mempunyai latar belakang yang sangat kontras, baik dalam bahasa, daerah, agama, dan ideologi. Dengan sendirinya partai massa mengagregasikan berbagai kepentingan yang saling bertolak belakang dan sangat bervariasi. Dalam partai massa sendiri terdapat lapisan-lapisan tertentu yang mirip dengan strata dalam kepemimpinan tradisional. Pemimpin partai berada di tengah dalam

5). Neumand, Sigmund dalam Miriam Budiardjo; Partisipasi dan Partai Politik ; Gramedia; Jakarta; 1982; hal 61-62.

6). Almond, Gabriel dalam Mochtar Masoed dan Colin Mac Andrews; Perbandingan Sistem Politik; Gadjah Mada University Press; Yogyakarta; 1987; hal 57.

suatu kelompok yang cukup berbeda dengan anggota-anggota partai yang lain dan para militan partai itu. Kelompok ini disebut inner circle (lingkaran inti). Di negara sedang berkembang, jarak antara lingkaran inti partai massa dengan para anggota sangat besar. Anggota lingkaran inti merupakan elite intelektual atau teknokrat sedang anggotanya merupakan masyarakat kebanyakan. Ini menyebabkan negara yang bersangkutan mempunyai karakter kebudayaan politik campuran antara subyek dan parokial. Kebudayaan politik subyek-parokial adalah suatu tipe kebudayaan politik dimana sebagian besar penduduk menolak tuntutan-tuntutan eksklusif masyarakat kesukuan atau desa atau otoritas feodal dan telah mengembangkan kesetiaan terhadap sistem politik yang lebih kompleks dengan struktur-struktur pemerintahan pusat yang bersifat khusus.⁷⁾ Jadi pada dasarnya struktur kepartaian merupakan cerminan dari struktur negara yang bersangkutan pada tingkat perkembangannya saat itu.

Struktur kepartaian di Indonesia merupakan perwujudan struktur sosial masyarakat yang majemuk-pluralistik, yang didalamnya terkandung benih konflik dan sekaligus konsensus. Perbedaan suku, agama, daerah, dan pelapisan masyarakat, semuanya itu saling menjalin dalam suatu kebulatan yang kompleks dan menjadi dasar bagi pengelompokan dan penggolongan masyarakat Indonesia.⁸⁾ Penggolongan suku bangsa biasanya dibedakan antara

7). Almond, Gabriel dan Sidney Verba; Budaya Politik, Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara; Bina Aksara; Jakarta; 1984; hal 27.

8). Nasikun; Sistem Sosial Indonesia; Rajawali; Jakarta, 1984, hal 50.

Jawa dan Luar Jawa; berdasar agama digolongkan dalam santri-abangan, kristen-katolik; dan berdasar pelapisan sosial dikelompokkan antara elite dan masyarakat kebanyakan. Penggolongan seperti ini mengakibatkan adanya heterogenitas dalam hubungan-hubungan politik, ekonomi, sosial, agama, serta hubungan-hubungan kekeluargaan masyarakat Indonesia. Partai politik yang lahir di Indonesia kemudian nampak sekali merekrut massanya berdasarkan kondisi obyektif masyarakat Indonesia tersebut.

Dalam masa paska kemerdekaan, nampak tiap golongan ingin menyalurkan aspirasinya melalui partai politik yang dibentuk berdasar ikatan primordial. Herbert Feith dan Lance Castles mensinyalir bahwa pada tahun 1945-1965 ada dua sumber utama pemikiran politik di Indonesia, yaitu tradisi dan aliran pemikiran Barat. Kedua sumber utama ini pada gilirannya menghasilkan lima aliran politik di Indonesia yang nyata di dalam masyarakat politik Indonesia. Kelima aliran politik tersebut adalah Komunisme, Sosialisme Demokratik, Islam, Nasionalisme Radikal, dan Tradisionalisme Jawa. Pertama, komunisme yang mengambil konsep-konsepnya langsung maupun tidak langsung dari Barat, dan bekerjasama dengan kaum abangan tradisional dan haluan politik yang serupa. Komunisme mengambil bentuk utama dalam PKI. Kedua, sosialisme demokratik yang juga moderen dalam ide sentralnya, tetapi tidak berhasil dalam membangun dirinya di tengah massa rakyat. Ia mengambil bentuk kongkrit dalam partai-partai sosialis. Namun sosialisme demokratik memberikan pengaruh yang kuat kepada Masyumi dan PNI. Ketiga, Islam yang terbagi lagi

menjadi kelompok agama dan politik di bawah pimpinan kaum reformis yang berpusat pada Masyumi, dan yang konservatif berpusat pada NU. Keempat, nasionalisme radikal yang berhubungan dengan tradisionalisme Jawa, komunisme, dan sosialisme demokratik. Nasionalisme radikal mengambil bentuk kongkrit dalam PNI. Kelima tradisionalisme Jawa, penganut tradisi-tradisi Jawa ini agak kontroversial karena tidak mampu memanifestasikan diri dalam bentuk partai-partai yang kongkrit. Dalam kenyataannya kelima aliran ini mempunyai garis singgung satu sama lain. Satu-satunya yang tidak mempunyai garis singgung adalah antara komunisme dan Islam, yang secara jauh atau sangat tidak langsung dihubungkan oleh tradisionalisme Jawa. Selebihnya aliran-aliran tersebut saling berhubungan secara overlapping.

Sistem kepartaian tersebut nampak berorientasi kepada ideologi partainya masing-masing, sehingga konflik antar partai biasanya merupakan konflik antar ideologi. Perbedaan-perbedaan yang berpangkal dari ikatan-ikatan primordial makin tajam dan dalam, serta intensitasnya meningkat. Berarti keadaan ini meningkatkan pula political cost yang harus dibayar pemerintah. Mungkin dari sini dapat ditelusuri sebab-sebab masuknya militer secara total dalam politik, di luar sebab historis. Dan kondisi ini pula yang mengakibatkan Indonesia berada dalam situasi konflik yang berkepanjangan.

Sistem kepartaian yang berorientasi kepada ideologi ini menyebabkan loyalitas kepada partai lebih diutamakan daripada loyalitas kepada negara. Akibatnya konsensus nasional sulit dicapai. Sehingga jatuhnya orde lama dan sekaligus munculnya

orde baru memberikan harapan kepada rakyat agar orde baru melakukan pembenahan dalam sistem kepartaian. Pembenahan sistem kepartaian ini sendiri sebenarnya sudah dimulai sejak gagalnya demokrasi liberal, namun pada waktu itu tidak mencapai hasil yang memuaskan. Akhirnya pada masa awal pemerintahan orde baru, pemerintah mengemukakan ide " system three group " dengan cara merombak sistem kepartaian sedemikian rupa sehingga nantinya hanya akan ada tiga partai politik. Tiga kekuatan politik itu ialah material development (nasionalis), spiritual development (religius), dan material spiritual (Golongan Karya). Ide ini secara bertahap direalisasikan, dan hasilnya nampak pada Pemilu 1977.

C. RESTRUKTURISASI KEPARTAIAN SEBAGAI UPAYA MENCAPAI STABILITAS

Setelah pemerintah orde lama jatuh dan PKI dibubarkan, timbul tuntutan untuk segera menyelenggarakan pemilu dari para politisi. Bersamaan dengan itu dicanangkan pula tuntutan pembaharuan struktur politik. Masa demokrasi liberal menunjukkan rapuhnya struktur politik yang ada, sehingga usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ekonomi, dan pendidikan, menjadi terbengkalai. Tuntutan ini berfokus pada pandangan bahwa struktur politik masa lalu masih memperlihatkan kuatnya orientasi ideologi yang membawa pada ketidakutuhan dan konflik di dalam masyarakat. Kedua tuntutan tersebut menimbulkan polarisasi dari berbagai kelompok.

Berbagai pendapat muncul untuk mengatasi tuntutan tersebut. Pendapat pertama menyatakan bahwa mengingat infrastruktur dalam bentuk partai politik masih mewarisi keadaan lama yang menekankan

kepentingan partai dibanding hak-hak dan penyaluran aspirasi masyarakat, maka yang pertama harus diatur adalah sifat dan corak pemilu itu sendiri. Sistem proporsional dianggap sebagai penyebab timbulnya gejala multipartai, oleh karena itu pembaharuan sistem pemilu dianggap akan merupakan jalan yang lebih demokratis dan berarti bagi sistem pembaharuan politik dan kepartaian. Jadi Undang-undang Pemilu haruslah menjadi tuntutan awal bagi arah perubahan struktur politik. Pendapat kedua menyatakan bahwa pemilu belum tentu akan membawa perubahan yang berarti mengingat masih rendahnya tingkat kesadaran rakyat akan pilihan-pilihan yang lebih rasional. Oleh karena itu diperlukan penyederhanaan politik sebelum diadakan pemilu. Semangat anti ideologi partai memang sangat kuat bagi kedua pendapat di atas.

Berbagai pembahasan dan lamanya waktu pembahasan tentang Undang-undang Pemilu serta komposisi anggota DPR, DPRD, dan MPR mengakibatkan tertundanya waktu penyelenggaraan pemilu, yang sedianya akan diadakan sebelum 5 Juli 1968 diundur sampai dengan tahun 1971. Pengunduran waktu pemilu jelas memperlihatkan sikap pemerintah yang tidak menguntungkan pendapat kedua di atas, sebab ternyata pemerintah mengesahkan Undang-undang Pemilu berdasarkan sistem proporsional. Ini berarti tetap dipertahankan pemetaan-pemetaan lama dari batas-batas budaya politik seperti yang tercermin dalam keempat partai yang menang dalam Pemilu 1955.

Bagi Golkar pengunduran waktu pemilu mempunyai arti penting, sebab berbagai usaha dilakukan untuk menyatukan berbagai organisasi yang berhimpun didalamnya. Dibanding dengan partai-

partai yang ada, Golkar belum memiliki jaringan politik yang luas sampai ke daerah-daerah. Oleh karena itu untuk memenangkan pemilu, Golkar perlu diberi fasilitas dan kesempatan untuk memperkuat diri dan sanggup bersaing dengan partai-partai politik yang ada. Maka dikeluarkanlah Permendagri Nomor 12 Tahun 1969 tentang larangan semua anggota Golkar yang ada pada DPRD-DPRD memiliki keanggotaan dari partai-partai politik. Ini juga memperkuat basis pendukung Golkar sampai ke daerah-daerah dan memperkecil pengaruh partai di daerah. Kemudian dikeluarkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 yang melarang semua pegawai negeri termasuk anggota ABRI terlibat dalam kegiatan-kegiatan partai politik dan menuntut adanya loyalitas tunggal terhadap pemerintah. Ini berarti sikap anti partai berwujud dalam bentuk perebutan basis-basis massa yang menjadi sumber bagi kekuatan suara dan dukungan partai. Berawallah suatu proses deparpolisasi aparatur pemerintah. Dengan demikian kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 dapat dipandang sebagai upaya untuk mengadakan struktur politik, karena kemenangan Golkar ini berarti juga kemenangan pemerintah orde baru.

Gagasan pemerintah orde baru untuk menyederhanakan sistem kepartaian yang telah dikemukakan sejak awal terbentuknya orde baru itu kemudian direalisasikan pada bulan Januari 1973. Sembilan parpol dilebur menjadi dua parpol. NU, PSII, Perti, dan Parmusi dikelompokkan (difusikan) dalam partai yang berasaskan keislaman, yaitu PPP. Lima parpol lainnya yaitu PNI, IPKI, Parkindo, Partai Katolik, dan Partai Murba difusikan menjadi PDI. Secara pengelompokkan, sejak dipaksakannya fusi parpol-parpol ini, maka

ada tiga parpol di Indonesia. Partai yang ketiga adalah Golongan Karya. Sebelumnya tahun 1971 banyak disinggung tentang konsep "floating mass" (massa mengambang) dalam rangka membebaskan masyarakat pedesaan dari segala kegiatan politik praktis. Penerapan konsep ini sejak Pemilu 1971 telah memberikan keuntungan yang besar kepada kemenangan Golongan Karya. Nampak di sini sistem kepartaian merupakan alat pengokoh legitimasi pemerintah orde baru bagi langkah-langkah politik lebih lanjut.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya pada tanggal 14 Agustus 1975, secara konstitusional kehidupan politik di Indonesia melahirkan fenomena baru. Undang-Undang ini mengatur eksistensi kepartaian di Indonesia, di samping mengukuhkan adanya dua parpol dan sebuah Golongan Karya. Sekaligus juga secara idealis memberikan pengertian tentang fungsi, hak, dan kewajiban yang sederajat dari organisasi-organisasi sosial dan politik. Hak-hak yang dicantumkan dalam Undang-undang ini yang penting antara lain sebagai penyalur pendapat dan aspirasi rakyat, sebagai tempat mewujudkan hak-hak politik rakyat, serta sebagai tempat mendidik kesadaran politik rakyat. Nampaknya Undang-undang ini cukup memberi peluang kepada organisasi sosial politik untuk mengembangkan diri dan melaksanakan fungsi-fungsinya secara nyata. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah telah membuat batas yang tegas bagi mengakarnya kedua parpol tersebut di masyarakat. Adanya konsep "floating mass" yang termuat dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 menyebabkan parpol sulit untuk menghimpun dan memobilisasi massa rakyat, karena masyarakat telah diarahkan ke dalam sistem monolit, sehingga

massa merasa sungkan untuk secara terbuka menyatakan diri sebagai anggota partai. Sehingga Undang-undang ini nampak sebagai alat untuk melemahkan parpol dalam bersaing dengan Golkar. Tidak ada kemungkinan pegawai negeri masuk dalam parpol, padahal di negara berkembang para intelektual sebagian besar berada di pemerintahan, yang nota bene menjadi pegawai negeri. Dengan demikian paling tidak pemerintah telah mengurangi kemilitanan parpol, yaitu dengan berkurangnya pendukung parpol yang intelek. Undang-undang ini juga membatasi berpalingnya fondasi ideologi partai dari Pancasila dan UUD 1945, serta melarang parpol membuka cabang di tingkat desa.

Pada sisi lain, Undang-undang ini nampaknya telah disiapkan untuk secara sistematis mengurangi pengaruh parpol dalam kehidupan masyarakat, serta mempertahankan pengaruh pemerintah yang mementumnya diperoleh dari Pemilu 1971, yaitu ketika pemerintah menggunakan kekuatan yang tidak sesuai dengan rule of the game, misalnya : menempatkan kotak-kotak suara di kantor-kantor pemerintah, adanya kegiatan politik yang dilakukan para perwira militer, dst.

Kecurangan juga nampak sejak dilakukan pendekatan pemerintah kepada kedua parpol dalam rangka penerimaan Undang-undang Kepartaian. PPP yang memiliki kekuatan pendukung besar, kadar keutuhan dalam tubuhnya cukup tinggi, serta rasa kebersamaan dalam fraksi yang lebih tinggi dibanding dengan PDI, tidak mampu untuk mempengaruhi isi undang-undang. Perjuangan PPP hanya menghasilkan perjanjian tentang diperbolehkannya parpol mempunyai komisararis di tingkat desa.

Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1976 tentang pemasangan tanda gambar parpol dan Golkar hanya boleh di tingkat kotamadya/kabupaten, menghapuskan harapan parpol untuk mempunyai komisarisi di tingkat desa. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 memperluas cakupan daftar pegawai negeri yang tidak boleh menjadi anggota parpol. Jelaslah pemerintah tidak konsisten dengan kesepakatan semula.

Beberapa hal penting dalam peristiwa politik pembuatan Undang-undang Kepartaian ini menyangkut dua perubahan struktur politik. Pertama, kehendak pemerintah orde baru berhasil dilaksanakan dalam penyederhanaan jumlah parpol. Kedua, undang-undang ini memberikan ketentuan bahwa tingkat kabupaten/kotamadya merupakan tingkatan terendah yang dapat membuka cabang parpol. Point kedua ini merupakan hal yang paling penting dalam melihat keberhasilan pemerintah untuk memotong parpol dari akarnya. Ketentuan ini membuat parpol tidak mempunyai basis formal di lapisan pedesaan. Dengan demikian rakyat pedesaan terkena depolitisasi, yang berarti rakyat pedesaan tidak dapat menikmati pendidikan politik serta sosialisasi politik sebagai bangsa yang merdeka. Pada sisi lain, nampak parpol mengalami pembatasan fungsi dari struktur organisasi pusat sampai lapisan pedesaan menjadi sangat jauh. Akibatnya parpol sebagai organisasi artikulator di tingkat pedesaan tidak dapat menjalankan fungsinya. Keputusan politik ini pada akhirnya semakin meningkatkan kemampuan pemerintah untuk mengendalikan sistem kepartaian. Hasil akhir yang dapat dipetik dari keluarnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 ini adalah pengakuan atas eksistensi tiga parpol di Indonesia, dan hanya calon-calon dari ketiga

kekuatan sosial politik itu yang dapat mengikuti perebutan kursi lembaga perwakilan dalam pemilu.

Universitas Terbuka

BAB III KESIMPULAN

1. Pembangunan politik di Indonesia ditujukan kepada pembentukan pemerintahan demokrasi Pancasila, sehingga keberadaan parpol dalam konstelasi politik Indonesia adalah sah dan perlu. Apabila di dalam perjalanan pemerintah orde baru sampai saat ini eksistensi partai hanya sekedar formalitas saja, maka perlu dipertanyakan kembali proses pembangunan politik yang dilaksanakan pemerintah. Tidak berjalannya mekanisme di dalam dewan perwakilan menyebabkan komunikasi antara pemerintah dan rakyat hanya berjalan searah saja, sehingga tidak ada saluran efektif yang mengartikulasikan kepentingan rakyat.
2. Upaya pemerintah mengejar ketinggalan dari negara maju dilakukan dengan mengutamakan bidang ekonomi dalam pembangunan nasional. Sebagai upaya untuk mendukung landasan pembangunan yang berdasarkan kekuatan ekonomi ini, pemerintah merasa perlu membangun suasana kondusif bagi keberhasilan pembangunan yang diwujudkan dalam konsep kestabilan politik. Hal ini dilakukan sebagai akibat dari politik ekonomi yang bersandar pada penanaman modal asing.
3. Kestabilan politik yang dibangun telah mengorbankan nilai-nilai demokrasi, nampak dari makin dominannya peranan pemerintah dalam mekanisme pembuatan keputusan. Dominasi ini diperoleh dengan cara memandulkan kehidupan parpol, yang dilakukan dengan memaksakan fusi, mendudukkan orang-orang yang akomodais dalam pucuk pimpinan parpol, memutuskan parpol dari basis politiknya, serta adanya sistem pengangkatan dalam DPR.

4. Dalam rangka modernisasi, pemerintah lebih menekankan proses sosial yang bertitik berat pada peningkatan kemajuan di bidang ekonomi dibanding pembangunan politik. Restrukturisasi kepartaian bertujuan untuk melemahkan parpol, sekaligus mengangkat Golkar sebagai pemegang legitimasi. Keadaan ini pada gilirannya akan mematikan partisipasi rakyat dalam kehidupan politik, serta menyebabkan kurangnya partisipasi rakyat dalam pembangunan.
5. Pemerintah mengisi kekosongan yang disebabkan lemahnya parpol dengan membentuk organisasi-organisasi seperti : HKTI, HNSI, KNPI, Dharma Wanita, AMPI, GUPPI, dll. Nampak di sini bahwa pemerintah tidak bermaksud untuk membina parpol. Dengan adanya ormas-ormas Golkar tersebut, kehidupan politik agak bergeser ke kutub otoriter. Gejala ini mungkin mengarah pada pembentukan organisasi satelit untuk merembeskan ideologi penguasa ke seluruh lapisan masyarakat (ancillary organization). Keadaan seperti ini mengarah kepada usaha monoloyalitas, artinya pembangunan politik di Indonesia saat ini baru berhasil membentuk organisasi politik, belum sampai pada institusionalisasi prosedur politik.

DAFTAR PUSTAKA

1. Bulkin, Farchan; Analisa Kekuatan Politik di Indonesia; LP3ES; Jakarta; 1985.
2. Muhaimin, Yahya dan Mac Andrews, Colin; Masalah-masalah Pembangunan Politik; Gadjah Mada University Press; Yogyakarta; 1988.
3. Gaffar, Afan; Beberapa Aspek Pembangunan Politik; Rajawali; Jakarta; 1983.
4. Apter, David E; Pengantar Analisa Politik; LP3ES; Jakarta; 1987.
5. Budiardjo, Miriam; Partisipasi dan Partai Politik; Gramedia; Jakarta; 1982.
6. Masoed, Mochtar dan Mac Andrews, Colin; Perbandingan Sistem Politik; Gadjah Mada University Press; Yogyakarta; 1987.
7. Almond, Gabriel dan Verba, Sidney; Budaya Politik, Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara; Bina Aksara; Jakarta; 1984.
8. Nasikun; Sistem Sosial Indonesia; Rajawali; Jakarta; 1984.